

「政府と大学－私学の立場から－」

著者	濱名 篤
雑誌名	大学研究
号	18
ページ	29-49
発行年	1998-03
URL	http://hdl.handle.net/2241/10751

「政府と大学—私学の立場から—」

演 名 篤（関西女学院短期大学教授・法人本部長）

はじめに

本稿の目的は、私立大学の立場から設置基準の大綱化、平成12年度以降の高等教育政策、さらに18歳人口減少下での大学間競争の激化といった大きな構造変動を受けて、今後の政府と私立大学の関係がどのように変化していくかについて分析することである。

具体的には、国立との比較のなかで私立大学が政府に対して、どのような行政手続きを取らなければならないかを確認し、第2に政府がどのような手段で私立大学をコントロールしているか、そのメカニズムを明らかにし、第3に設置基準大綱化と平成12年度以降の高等教育政策といった政策転換が私立大学に与えた、そして与えるであろう影響を分析する。さらには今後“自由競争”へと水路づけられ“自己責任”が強調される時代の到来した場合の私立大学と文部省の関係の予想へと、論を進めていく。

1. 私立と国立の違い

（1）学校法人が行う諸申請・諸届出

まず最初に、私学は文部省へどのような申請や諸届出などの行政手続きをとらなければいけないのかをみることにする。

学校法人が文部省等に対して行うべき諸申請・諸届出としては、大学等の新增設等の際に不可欠な「寄附行為変更認可申請」や「（大学・短大、学部・学科等の）設置認可申請」に加え、「（教育課程、学納金等の）学則変更届」、「（理事、監事等の）役員変更届」、「資産総額変更届」、「理事の住所（氏名）変更届」、「校舎（校地）変更届」等の諸届出があり、これ以外にも日本私学振興財団（現日本私学振興・共済事業団）を窓口とする「私立大学等経常費補助申請」、「私立大学研究設備費等補助金申請」や「私立大学・大学院等研究装置整備費等補助金申請」があり、その他、教員の研究助成のための「科学研究費補助金申請」がある。

寄附行為変更認可申請は、国でいうなら憲法改正、企業でいうと定款の変更に当たるもので、これは文部省の許認可を受けなければならない業務の中でも最も重要な申請である。特に大学や学部・学科の新增設の場合は、寄附行為変更認可申請を設置認可申請と同時に行うことにもなり、

学校法人にとってきわめて大きな負担となっている。

私立大学の設置主体である学校法人は公益法人であり、その仕組みは財団法人に近似している。非課税特権を付与されていることもあり、経営陣である理事に対して一定の（社会的常識の範囲内の）手当・報酬は支給されても、株式会社の株主のような配当金が入ってくるわけではない。こうしたことは自明ではあるが、一方で理事は学校法人が経営困難に落ちいった場合は、応分の負債返済の責任を負うことは意外に知られていない。学校法人は、私立学校法の規定により、5名以上の理事をおかなければならない。仮に理事定数が5人であるならば、負債全体の5分の1ずつの責任を負うということになる。筆者の所属する学校法人には8人の理事がいるが、理事会で8分の1の負債を負う責任があるという嫌な顔をする理事もいるが、理事長だけが責任を負うものではないということである。したがって、理事の住所の変更まで文部省にいちいち届け出なければならないということになる。補助金には日本私学振興財団が窓口になっているものもあるが、こういう諸届出があることを考えていくと、私学をコントロールする文部省のシステムというのは一つは新增設、いうならば“定員管理”。もう一つは、補助金を介しての“資金管理”一大きくはこれら二つがあると考えられる。

諸申請・諸届出とは別に、文部省から学校法人に付与される証明書には主に4つある。具体的には、「校地校舎等の使用（取得）証明」、「未利用地を業務目的の用に供することの確認」、「特定公益増進法人の証明」、「相続税の非課税対象法人の証明」である。

公益法人としての免税措置については、寄附行為に定める収益事業を除き、教育研究活動については基本的に非営利法人としての本来の業務ということで、非課税が原則である。しかし免税措置が適用される証明をとるために、いくつかの証明書を発行してもらわなければならない。登録免許税減免のための「校地校舎等の使用（取得）証明」、地価税減免のための「未利用地を業務目的の用に供することの確認」、寄附の際に所得税と法人税を減免して貰うための「特定公益増進法人の証明」及び「相続税の非課税対象法人の証明」等である。ちなみに、寄附金の場合だと、100万円以上の寄附を集めるとなると、この証明だけでなく本人の所得証明などの書類をつけなければならないので、私学関係者からは999,999円の寄附をどれだけ集めるかということが大切だというような話を聞くことがある。このような話は、私学に対する民間からの寄附に関してすら、制約が多いことを如実に物語っている。

文部省の私学に対するコントロールの手段としては、これら以外に視学委員制度があるが、コントロールとしてはどれだけ効果があるのかということは議論の分かれるところであるかもしれない。

（２）他省庁からのコントロール

私学の場合には、国からのコントロールは文部省所管のものだけではない。他省庁からもいくつかのコントロールがなされる。

前述の新增設についても、福祉系のような国家資格を与える分野では、厚生省へ養成校としての認可申請を同時に行わなければならない。関係の学部・学科や学校を設置している学校法人で

は、文部省と厚生省のコントロールの微妙な違いに腐心しなければならない。入学定員に対するコントロールを例に取ると、新設校について、文部省は定員超過は1.3倍を目処とするが、厚生省は1.1倍未満の誤差しか認めない運用を行う。1.0999倍までは誤差の範囲とみても、1.1倍以上の定員超過をすると、すぐに厚生省に呼ばれるという。厚生省からすれば目標は1.000倍ということである。定員という概念でいえば、まさしくその通りであるが、現実的にはこれは大変難しい課題であるし、同時に省庁間の二重規制でそれぞれの運用が異なることは、余計なコントロールが私学にかかっているといわれても仕方があるまい。加えていえば、両省庁間では、卒業要件の設定が文部省が単位制、厚生省が時間制というように、他にも運用の異なることが多かった。

大都市圏の大学にとっては、国土庁関係の大都市圏の地域制限の問題が大きなコントロールとして存在する。これも新增設を考える際に、私学が政府に強くコントロールされている部分である。この他、補助金が交付されているということで、会計検査院からもコントロールが入ってくる。さらに、総務庁から行政監察の対象となる等、さまざまな形で私学は政府からのコントロールを受けている。

（３）私学と文部省の関係図式

・私学と文部省の関係については、基本的にはいろいろなとらえ方が可能である。喜多村和之は「日本の私学は過去100年の歴史の中で、国庫援助に頼らず、苦難の道を歩みながら、その独立を保ってきた輝かしい伝統をもっている」（喜多村和之『高等教育の比較的考察』玉川大学出版部、1996年）と述べているが、こうした見方も成り立つ。また、西原春夫は、「国立大学に比べて私立大学は文部省のコントロールが弱い」（日本私立大学連盟『私立大学のマネジメント〔職員必携〕』第一法規、1994年）と「国からの自由」説を展開している。大学や学部・学科等の設置に際し、国立とも共通な大学設置基準の適用を受けるが、以下の点では国立大学に比べ、文部省のコントロールは弱いという見解である。

具体的に論点としてあげられている内容をみると、1つは、「どのような性格の学部、学科を設置するかについては、私立大学側にかかなり自由が認められている」こと。つまり、財政的な基盤と学内の合意があれば、新学部、学科の設置は比較的容易であるし、社会の求める新しいタイプの人材育成を実際にやってきたということである（ちなみに、この文章が書かれたのは1994年であり、ここ3年間の激変というのは考慮されてはいないことは念頭に置いておく必要がある）。こうした国からの自由さがあったから、新設の学部・学科が人気を集め、結果的に私立大学の地位向上が果たせたということである。西原の表現を借りれば、「以前は多少困難を覚えたが、大学設置基準の大綱化以降はかなり自由の余地が広がったように見受けられる」ということである。これに対して国立大学は、既存の組織の再編成の範囲内に限定されているし、既存の組織にプラスした学部、学科等の設置は国家財政の制約上困難であるという分析になっている。

第2の論点は、設置基準の範囲を越えた教育研究活動の広がりがもてるという特色があることである。「海外に研究拠点を設けて海外事情を現地で調査研究し、あわせて日本事情を海外に紹介する活動を行う大学も、今のところ私立大学だけ」と、実用外国語教育や学生の海外生活研究

等に積極的に取り組んできたのは「ことごとく私立大学」であると主張されている。

また、社会人教育でも私立大学が成果をあげており、「社会人の受講者を集めるエクステンション活動も同様であって、私立大学の社会的活動はこれらによって格段に拡大した」ためとされている。こうした国際化教育や社会人教育での成果を、西原は政府のコントロールがゆるいための成果であると分析したのである。

第3の論点は、人間形成に対する社会的要請に応ずる「付加価値」を備えた私立大学の個性に対するコントロールがゆるいからであるとされている。私学は特色があるという一般的な言説からきている解釈かと思われる。学生生活の展開可能性から考えても、私立大学は大いに特色を発揮している。大学設置基準を満たす諸条件の他に、人間形成に対する社会的要請に応ずる付加価値を備えている。その付加価値こそが私立大学の魅力の根源である。私学関係者なり、私学に造詣の深い大学関係者は、総論的にはこういう見解である。

このように、私学関係者は政府からのコントロールが相対的に弱いと認識し、その上で自らの法人の置かれた状況によって、「財政補助の少なさ」や「設置認可行政の拘束性」に対する異議申し立てにも、「私学教育のユニークさ・優秀性」の論証にも、その論理を両面に展開してきたといえるのではないだろうか。

2. 政府による私立大学コントロール手段

(1) 補助金によるコントロール（資金管理）

私立大学が、政府からのコントロールを現実強く自覚するのはどういう部分であるのだろうか。ここでは政府による私立大学のコントロールを、その手段ごとに点検してみることにする。

まず、補助金によるコントロール、つまり資金管理という観点から再考してみよう。1970年に私学への補助金制度が発足した時点での経常費に占める補助金の比率（以下では「補助率」という）は7.2%であった。私学振興助成法が成立した75年の補助率が20.6%、その後補助率は漸増し、80年には補助率が29.5%とピークを迎える。しかし、その後は補助率の低下傾向が今日まで継続し、90年には14.1%、95年には12.1%まで低下している。

これまでの補助率の推移をどのように評価するのか。12.1%という現状をどうみるのか。いずれの点でも、私学関係者は非常に低い水準と軒並みに感じている。バブル経済時は上手く資金運用を行って、高い運用実績をあげた法人は少なからず存在した。前受金の形で、教育を提供する前に対価としての学費を徴収する学校法人は、金融機関にとって上質の顧客であった。しかし、今日の状況では受け取り金利を中心とする資金運用収入は、大部分の学校法人で激減している。補助率が低下したとはいえ、国庫からの補助金はこうした状況では益々重要さを増しているのかもしれない。

国費を補助金の形で受領しているから文句はいえないのであるが、私学には補助金交付と引き換えに多岐にわたってさまざまなオブリゲーションがかかってくる。計算をすれば容易にわかることであるが、私学にとっては、一般補助を受けなくても、入学定員の2倍入れた方が多収入で

あるということは確かである。ところが、実際には補助金不交付の大学というのはそう多くはない。それはなぜかということも考えていかなくてはならない。もう一つは、現在の公費の積算制度が、教員と学生数の頭割りということがある。私学助成も、教職員の人件費というのがベースであり、主な助成対象になっている。補助金の積算では、専任教員や専任職員1人当たりの学生数を指標の一つとしているわけで、これも含めた教育・研究条件についての量的指標によっていろいろな係数の掛け方をしている。考えてみれば、専任教員や専任職員1人当たりの学生数は重要であっても、人件費を安く抑える経営努力をしても補助金が増える訳ではない。補助金システムの中には、私学が自力で運営していく上での経営努力に対するインセンティブがないということかもしれない。教員の立場からいえば、私学助成制度によって、大手民間企業に比して安価な大学教員の給与水準・勤務条件が若干でも改善されていくということが期待される。他方、管理運営サイドからいえば、労働集約型の業種である学校という経営組織体にとっては、人件費は一番大きな支出である。人件費をいかに効率的な形で一定水準に留めておくかということは、経営の成否にとって大きい要素である。しかし、任期制の導入の必要性が巷間ささやかれているのに比して、人件費対策に対するインセンティブは、補助金制度にはあまりないのかもしれない。

大学審議会の平成12年度以降新高等教育計画作成時に盛り込まれていたことではあるが、ここ1～2年で短大における定員割れは急速に増加してきている。今後、定員割れを起こす大学・短大は確実に増加し、元来学納金収入に依存してきた私学の中には、財政状況が急速に悪化していくことが予想される。今後は、定員充足率5割を学部、学科単位で割ると補助金がカットになるという、私学にとっての恐怖が現実のものになっていくであろう。そうしたこともあって、今までは大部分の大学・短大に交付されてきたものが、自校だけがもらえないという恐怖感とでもいべき脅迫観念が私立大学の間に現れてきているのではないだろうか。

もう一つ、補助金政策の大きな流れとして、一般補助から特別補助への移行ということがある。この傾向についても、今後の状況予測からいえば、全ての私学が特別補助に対応できるような事業を起こしていけるのが疑問になってくる。実際に定員充足に汲々とする状態というのは、もう首都圏でもみられる。関西圏でも、9年度入試ではあらかじめ予定されていた3月入試以外にも追加入試を実施する私学が現れている。追加入試を実施しても、効果があるとは限らない。3月になって、「推薦選考随時」と新聞広告で出ている状況では、本学まで受験に来るまでもなく、調査書と願書を送付してもらえばそれに基づいて判定する、という方式が現実に出てきている。背景には定員確保の困難化と、その結果としての経営状況の悪化という状況がある。そうした状態になると、果してどこまで学校法人が特別補助に対応した教育研究事業を積極的に展開できるかが疑問である。学校法人からみれば、特別補助は事業費の5割が上限といわれながら、実際には4割程度しか補助金はこないわけであるから、事業費の6割は教育研究経費として純粋に支出していかなければならないわけで、経営状況が悪化していけばこうした取り組みに消極的になり、結果的に補助金を受給できなくなっていくという悪循環も十分予想できる。

補助金に関するコントロールについていえば、コントロールする側（政府）の意図以上に、私学を取り巻く状況が変わりつつあるという現実があるのかもしれない。補助金による政府の私学

へのコントロールというのは、安上がりのコントロールだともいえる。国立：1兆7千億円対私立：3千億円。これまでも指摘されてきたことではあるが、学生数の国立－私立の比率を考えれば、あまりにも私学の分が悪い。国民の知識水準、知性、教養を高めていく、国民がより高度な教育を受けることは美德であるということで、安上がりのコントロールで、財政的しわ寄せが私立大学にくるという状態が放置されて良いのかという疑問を払拭することはできない。地方選出の国会議員の中に「国立大学不要論」を唱える動きがあるようだが、その背景には前述の国立－私立の国費負担率の格差を問題視しているという説もある。

いずれにせよ、今後、これまでの安上がりのコントロールという構造的問題に加え、補助率の低下傾向が続くならば、影響の1つとして考えられることは、政府のコントロールの弱化という現象が起こることである。もうひとつの可能性としては、補助金によるコントロールが、懲罰的な意味でのコントロールに変わっていく可能性である。補助金を無視して経営する大学が出てきても不思議ではない状態が来ているのではないだろうか。私学の経営行動をみると、臨時定員に大部分の私学が応じたことからわかるように、学納金収入を確保できる時に確保しておこうという側面（いうならば“学費依存主義”）がある。臨時定員を「申請する」ことよりも「申請しない」ことのデメリットが顕著で、ある意味では“やらない者（学校）損”とでもいうような受け取られ方があったのかもしれない。“やらない者損”というのは、期間内の学納金収入増と共に、臨時定員後の恒常定員に一部が振替可能という期待があったためである。大学審議会が平成8年秋に発表した平成12年以降の高等教育計画が出た途端に、臨時定員の2分の1を各学校法人が恒常定員化する道が打ち出され、やはりそうだったのかと実感されているようである。“学費依存主義”を考えれば、補助金を全然当てにしないで定員の2倍、3倍入れる大学が出てきてもおかしくない。しかし、現実にはそれだけ学生を集められる大学が非常に多いかといえば、現段階では残念ながらそうした対応の必要性が低い大都市圏大規模伝統校あたりしか難しいかもしれない。それほど高等教育を巡る状況が激変してしまったということがいえるかもしれない。

喜多村が指摘するように、補助金制度の再理論化の必要性がはっきり出てきている（喜多村前掲書参照）。高等教育政策をめぐる有識者の議論の際に想定されたものと比べて、これだけ現実の変化が激しい動きをみせるようになってくると、経常費助成方式が良いのかプロジェクト助成方式が良いのか、一括助成方式かあるいは傾斜配分方式か、いずれにせよ私学助成の機能についての見直しを含めさまざまな議論が出てくるであろう。結論的には、おそらく助成制度自体を考え直さざるをえない環境になってきていると思われる。

これまでであれば、補助金によるコントロールはそれなりに意味があった。しかし、果してこれからはどの程度のコントロール機能を持つのかについては、白紙で考えなければいけない状況まできていると思われる。

（2）新增設の際のコントロール（定員管理）／チャータリングの効果

2番目に、新增設の際のコントロールについて考えてみよう。日本の場合、大学の新増設にあたっては文部大臣の認可による設置のシステムを採っているが、本稿では、こうしたチャタリ

ング（元来は、国王による創立勅許状）による新增設を、定員管理というコントロール手段と位置づけて考察していく。

大学院・大学・短大あるいは学部・学科等の新設は、省令で定められた設置基準に準拠して行われる。設置基準は果たして“最低基準”か“最高基準”かという実質的な議論がなされると（例えば、大沢勝『日本の私立大学』青木書店、1968年、155頁）、実務家の中では、限られた設置経費の中では“最低基準”というより“目標”だという意見も少なくはない。大学設置基準の第1条には、「この省令で定める設置基準は、大学を設置するのに必要な最低限の基準とする」と明記され、基準以下の大学の認可を取り消す権限をもつことになっているにも関わらず、なぜこうした議論が出てくるのか（土持ゲーリー法一『新制大学の誕生～戦後私立大学政策の展開～』玉川大学出版部、1996年、268～269頁及び404～405頁参照）。やむを得ないことではあるかもしれないが、新增設については校地・校舎面積、教員数、教員資格、標準設置経費、など「人」、「もの」、「金」についての主にハード面での様々な基準があるため、設置経費として文部省が行政指導段階で認定した限られた財源（いくら財源があっても、定められた調達方法の枠内のものと認定されないと利用不可）では安易にクリアできず、設置基準が“最低基準”どころか、その達成のための財源調達を確保することが“目標”となって苦勞する私学も少なくない。こうした意味では設置基準は目標としての“ハードル”である。

校地・校舎の面積基準については最近よく話題になってきており、大学審議会においても議論されてきた。俗に“6倍基準”といわれる、総務庁も行政改革委員会も問題にしてきた根拠の薄弱な規制である。なぜ、校舎面積の6倍の校地が必要なのかというと、その基準を定めた頃の全国の平均をとると6倍だったという、ほとんど根拠にならないものであったといえよう。（平成9年12月の大学審議会答申『高等教育の一層の改善について』では、6倍基準は緩和されることになったが、）都心部にある大学の中には、「人」と「金」があっても、隣接地に拡充すべき校地が確保できずに新增設ができなかった大学も少なからずあったといえる。

「金」については、負債率とか負債償還率という指標の存在があげられる。負債率とは、学校法人の借金の比率が一定の比率を越えると新增設する余力がないということを示す指標である。負債償還率は、年間の帰属収入のどの位の借金を返していかなければならないという指標で、その比率について、新增設ができる財政余力を測る上限が定められている。国費で運営される国立大学では、学納金と支出のバランスを取ることは求められず、私学の収支感覚では“返す目処もない借金”ともいえるほどの新規事業（例：学部・学科増、大学院重点化）の負担を国費に依存することができるが、私学に対しては財源認定という形式で厳しくコントロールを行っている。私立大学進学者の親には税金を支払った上に私学の相対的に高額な学納金を支払わなくてはならないが、国立に進学すれば安い学納金に加え、国費で学納金収入と支出がバランスしないという、私学とは全く異なる論理によって提供される良質の教育環境・資源を甘受できる。こうしたことも考えあわせれば、国立（公立もこれに準じる）と私立の財源コントロールの論理の違いには、矛盾があることは否定できない。

さらに、私学は100%自己資金で設置経費を捻出しなければならない。それが、なにがしかの

無理を伴うことは現実にはっきりしている。例えば、臨時定員増を行って大学新設の設置経費を蓄積しないと、次の段階には備えられないだろうという論理が臨時定員増の拡大の背景にあったことは容易に理解できよう。設置経費は100%自己資金でなければならない一方で、既設学校からは学納金収入の15%以上持ち出すのはいけないことになっている。確かに論理的に考えていくと、学納金というのは、本来支弁者である学生の教育のために使っていくのが本筋であるという意味ではこの制限は正しい。しかしこの論理だけで貫徹するならば、他の財源を確保しなければ新增設はできないことになる。補助金の比率は年々低下している訳で、経常費補助を将来の拡充整備の原資に充当するという論理では無理が生じてきている。学納金収入の「15%」ならいいという根拠は一体何なのか。この数字の妥当性をどれだけの説明ができるのかということ、非常に難しいところが出てくる。

定員超過率についても、何重かにわたってコントロールが行われる。既設校が1.5倍を越えていると新增設の申請が受け付けられない、新增設の大学・短大、学部・学科については最初の卒業生が出るまで履行状況報告の中で定員超過の状況がチェックされる、留学生・帰国生徒、社会人、編入学など原則抑制の例外として定員の純粋増の特別枠についてはその充足（最低でもその7割）が行われないとその後の新增設を受け付けない、などがそれである。日本における大学の品質管理の方式は、設置認可行政を介してのチャーターリング方式であることを考えれば、新增設の際にしか私学に対する直接的なコントロールはしづらい。その究極の方法論が定員管理である。入学定員を遵守しなければ、新たな入学定員は認めない—極めて明快なコントロールの論理である。即ち、日本におけるチャーターリングは“定員管理”という量的に把握可能な原理に支えられているのかもしれない。

量的な基準に関するコントロールは専任教員数にも及ぶ。設置基準の別表に学部・学科の種別により専任教員数が定められている。後述するように学部・学科の種類が多様化・学際化すればするほど、この表から容易に読み取ることが困難になるが、そうしたことにかかわらず現状でも学部・学科の定員規模が大きくなるほど、入学定員当たりの専任教員数は少なくてすむことは読み取りにくい。設置基準の別表に規定された入学定員の単位を上回ると、教員数は加算されるのであるが、定員規模が2倍になったから専任教員数が単純に2倍になる訳ではない。スケール・メリットが想定されているのである。定員規模が2倍になるからといって、開講科目数が2倍になる訳ではないからということかもしれないが、結果的には多人数講義が容認されるメカニズムである。さらに、教員の給与については、100%自主財源で用意する設置経費の中で、前述の設置基準上置かなければいけない専任教員数×教員単価（平成9年度で870万円）を初年度分（初年度、入学者が0であっても運営できるため）準備しておかなければならない。実際には、この平均単価を上回ることもあれば下回ることもあるが、申請にはこの人件費の準備は必要条件となる。ちなみに、単価でいえば建築単価にも標準設置経費が決められている。1平方メートル当たり25万円以上という基準である。これを下回って安く建物を建てることが否定的にみられるのである。チャーターリングに際しての量的基準はいったん定められると非常にリジッドなコントロールになるという一例である。

新增設に際しての質的な基準についてはどのようなになっているのであろう。具体的には、設置の必要性、学部・学科名称、教育課程といった内容のコントロールについてである。

これらのコントロールについては、量的基準と異なり、正解はこれしかないという性格の問題ではない。従って、各私学独自の構想力や企画力が十分立論できるシステムになっていると筆者は考える。とはいえ、現状からいえば、学部・学科の看板と教育内容の乖離というリスクは伴う。

近年のように、次々と新しい学部・学科が増えていくと、学部・学科の名称からだけではどのような教育内容や教育方法を採り、それらによって教育目的が達成されるのか否かが理解しづらい例も散見される。現実には実現可能とみなされて設置認可になっているので、具体的な事例は問題にしようがない。しかし、最も問題だと思われるのは、大学の学部・学科の名称をいくら変えても、受験生が見る目が育てられていなければ、大学改革の実があがるとは到底考えられないということである。学部の名称が目新しいから、他にない学部であるからA大学を受験する。ところが、他学になく内容が実現されるかどうかの保証はない。他方、各大学の教育課程は、同じ学部の名称でも、選択科目はもとより必修科目の有無・その科目等を見比べても、全くといって良いほど異なる。背景には、以前は設置審査内規に掲げられていた主要学部の主要学科目の例示が、平成3年の設置基準改正で廃止されたこともある。しかし、学部・学科の名称が教育内容のタイポロジーと連動していた時期から数年では、受験生は名称からの大学選びから成長しているといえるだろうか。受験雑誌をみると、一部の有料販売の媒体を除き、大部分の受験生への無料配布媒体では学部・学科の名称からくるイメージを越えた情報提供はなされていない。高等教育の多様化が進み、競争原理が作用することは基本的には歓迎すべきことである。さりとて消費者である受験生や保護者が“賢い消費者”になってもらうことなしに、公正な競争が機能するとは期待できまい。

原則抑制の例外となっている学部・学科についても問題はありとみてよい。新しい学部・学科をつくる際に、現在最も教員が不足しているのはおそらく看護と社会福祉の分野であろう。これらの分野は人材が枯渇するとさえいわれ、他大学からの引き抜き、中には新設して年度進行中の大学からも引き抜かないと人がいないという状態になってきている。これは、大学院で計画的に人材養成を行ってこなかった帰結であるともいえる。各大学が大学院をつくることは認められども、どの分野で計画的な養成が必要なのかという政策が立案されてこなかったことが、こうした新增設の際の教員不足の背景にあるともいえる。

募集広報についての規制も無視できない。新增設の際には例年12月20日頃に認可される。そして翌年4月までに定員を充足しなければならない。正式認可までは学生募集は何もできないという話になっている。認可にならなかった場合を考えての受験生保護と、新增設校の学生確保、これらを両立するジレンマというのは、行政にはつきまとうものかもしれない。文部省のコントロールにはこうしたジレンマや矛盾が伴う。

数年前であれば、3月に入試をやっても新增設校を受験する学生は多かった。ところが、今後の新增設の主な部分は改組転換型であり、短大を縮小して4年制新設というようなサバイバル・タイプが多くなっていくことが予想される。こうした“後のない”新增設の大学では、スタート

段階でつまずくと後々まで後遺症が大きくなる。そうした状況になってきた時に、今までのコントロールシステムが今まで通り維持できるのかという問題がでてきている。

総じていうならば、こうした新增設の際のコントロールというのは、文部省による私学高等教育の品質管理とみることもできる。つまり、「大学」と呼ぶに相応しいものだけを大学として認可していくということになろう。しかし、その政策の背後にあるのは、“性悪説”であろう。つまり、文部省からみれば、私立大学も教員も信頼感に欠けるという伝統的な観念である。

行政改革委員会の関係者の一人は、文部省とのやり取りを例えて“アンシャンレジームの議論”であるという表現を使っていた。文部省は、大学も教員も信用していないということを指してである。“性悪説”に立ったコントロールという見方は、高等教育の世界と無縁な立場からみればそう見えるかもしれない。ある意味ではそうしたコントロールをとってきたともいえよう。ところが、定員が意味を持たなくなっていくと、言い換えれば、入学定員をいくらもっていても、定員充足がはかれなくなれば入学者数というものに関心が移っていかざるを得なくなる。専門学校ではこうした学生確保の方式を10年以上前から既に行っている。専門学校には、オープンアドミッションでありながら、出口管理で教育効果をあげているケースも現実にある。既に、大学や短大がオープンアドミッションにせざるを得なくなり、受験したら全員合格させるということが起こってもおかしくない状況にある。そのように流れが変わっていけば、こうした品質管理型のコントロールというのは、なかなか機能しなくなっていくかもしれない。さらにいえば、規制緩和という話は教育界以外からも強く主張されていることも見落とせない。文部省も総務庁の行政監察局の監察結果に基づいて、規制緩和に対応せざるを得なくなった側面も見落とせない。方向性としては、様々な新しい取り組みが可能になるフレキシブルな方向であることは間違いない。例えば、昼夜開講制や通信制大学院など、その方向性は実に多様である。昼夜開講制を例に取れば、理念としては社会人に高等教育機会を開く制度としての意義は評価されており、私学においてもⅡ部を昼夜開講制に切り替えていく大学は増加している。しかし、社会人の定義によっては、入学者がほとんど昼間通学を主体にするケースもありうる。そういう形になってくると、規制緩和の影響が政策なりコントロールをする側の意図通りになるとは限らなくなっていく。そのような状況が現実にあるのではないだろうか。

問題発生対策としての文部省のコントロール手段としては、新增設を認めない以外には、補助金のカットや理事の退任しか実効力のある方法はない。こうした状況下で従来の定員管理方式のコントロールによって、高等教育の水準が維持され続けるか否かには大いに疑問が残る。コントロールという政策手段を残そうとするならば、方式自体を再検討せざるを得なくなっているのではないだろうか。

80年代後半から数年前までは、基本的に高等教育の規模拡張期であった。拡張期の間というのは、新增設の機会開放がなされる時期であるので、設置基準や行政指導が妥当であるかというアカウンタビリティが問われる必要性は大きくなかったのかもしれない。しかし、そうした状況とはこれからの高等教育の状況は一変したものになっていることを見落してはならない。

3. 設置基準大綱化／臨時定員後の高等教育政策の影響

(1) 政府による私学へのコントロールとサポートの歴史的変遷

明治当初の日本の私学高等教育は、実質的にノーコントロール／ノーサポートであったとみることもできる。明治5（1872）年の「学制」においては、正系の「小学－中学－大学」という学校体系の枠に「専門学校」と呼ばれた学校は含まれておらず、明治10（1877）年の「教育令」以降も、「専門学校」というカテゴリーは「中等学校や各種学校との境界のあいまいな、大学以外の『専門一科』の教育機関を、事実上すべて包み込むものとして、使用されていた」程度であり（天野郁夫『高等教育の日本的構造』玉川大学出版会、1986年、28頁）、官立中心の学校体系の黎明期には、ノーサポートはもとよりコントロールの対象としてすら政府の目には映っていなかったのかもしれない。

しかし、こうした時期は早々に終わり、第2次世界大戦まで長いフルコントロール／ノーサポートの時期が続いてきた。明治32（1899）年の「私立学校令」、同36（1903）年の専門学校令、大正7（1918）年の「高等学校令」と「大学令」を通じ、日本の私学高等教育は常に「官学優先」の文教政策の中で軽視されながらも、戦後以上に厳しい文部省のコントロールを受けてきた。土持が指摘するように「戦前期の高等教育制度における最も顕著な特徴の一つは、文部大臣の監督権の広大性」であり、私学に対しても「設置時における厳格な認可権の行使や、方法・手続・基本的要件の要請にとどまらず、設置後の大学に対する報告の義務、検閲、命令等の広大な統制的権限まで含まれていた」（土持 前掲書、252頁。なお、設置基準についての戦前・戦後比較については、天城勲・慶伊富長編『大学設置基準の研究』東京大学出版会、1977年を参照されたい）ほどであった。フルコントロールの内容は、学校の閉鎖命令、収支予算の変更命令、教育上有害とみなせば設備・授業その他の事項についての変更命令、校長・教員の解雇命令にまで及んだ（黒羽亮一「新私立学校制度の成立過程」大崎仁編著『戦後大学史』第一法規、1988年、310～311頁）。しかし、政府の私学に対するサポート（特に財政的サポート）については、ほとんど顧みられることはなく、ノーサポートであった。

例外的としては、大正7（1918）年の「大学令」以降、新設の私立大学に25万円の政府補助金を交付し、例えば昭和9（1934）年には0.7%の補助金を与えていた（尾形憲『私立大学－「蟻地獄」のなかから』日本経済新聞社、1977年、120頁及び33頁）ことがみられた程度であろう。厳密にノーコントロールとはいいきれないが、相対的には戦後と比較しても、土持が指摘するように「政府にとっては、私立大学は常に枠外に分類され、『ノーサポート・バット・コントロール』の下で監督されていた」（土持 前掲書224頁）とみるのが妥当であろう。

戦前のフルコントロール／ノーサポートと比べるならば、戦後の私学高等教育における文部省のコントロールは大幅に緩和されたといえる。

「大学の設置認可行為（チャーターリング）に即していえば、（中略）一定の基準を充たしていれば高等教育機関を一律に『大学』としてのステイタスを認める戦後の設置認可行政の原則は、結果的には戦後日本の高等教育の量的拡大と教育機会の拡張に道を開くことになった」（土持

前掲書 255頁)といえる程度にコントロールは実質的に緩和された。こうした状況を土持は「大学政策の不在」と表現し、「戦後における政府の『ノーサポート・ノーコントロール』政策を表す」もの(「無政策の政策」土持 前掲書 268頁)であり、「ノーコントロール」が戦後日本において学生数の増員に応えるための私立大学の拡張を可能にした原因の一つ(土持 前掲書 272頁)と分析している。

また黒羽は、著書『戦後大学政策の展開』の中で、「ノーコントロールの私立学校法」というタイトルを付けたうえで、同法成立後の状況を「私学には大幅な自由が認められ、特色を生かした学校経営が可能になった。しかし、反面経営に好ましくない事態が生じて、所轄庁の規制によって、これを未然に防ぐ方法はほとんどなくなり、ひとえに経営者の良識によってのみ秩序が維持される他はなくなった」(黒羽亮一『戦後大学政策の展開』玉川大学出版部、1993年、157頁)と、戦前からの変化について指摘している。

このように、新制大学発足後の日本の高等教育は、形式的なコントロールはあったものの、実質的にはノーコントロール・ノーサポートの状況でスタートしたと評価できる。こうしたノーコントロールの状況に変化が訪れるのは、昭和50年7月の私学助成制度の発足によってである。喜多村は、「私立学校振興助成法」(以下では「私学助成法」という)の成立とこれに伴う「私立学校法」の一部改正、さらに「学校教育法」の一部改正による専修学校制度の発足を、日本の高等教育が、従来に「高等教育」制度から「中等後教育」への移行の大きな契機と位置づけており(喜多村 前掲書、66～67頁)、その議論の中で、私学助成法について、「国の私学にたいする財政援助を保証することを明確にする一方で、国の財政負担の無限膨張を抑止するために、財政の対象である私学の全体規模を規制することを意図している」と分析している。喜多村が指摘するように、私学助成法の制定等は、「戦後一貫して私立大学の膨張拡大によって高等教育への国民の進学要求の大部分を吸収させ、財政的には『ノーサポート・ノーコントロール』の自由放任政策をつづけてきた政府・文部省は、昭和50年代になって急激な政策転換(「量的拡大から質的充実へ」カッコ内：引用者)を遂げた」(喜多村 前掲書、67頁)という評価が一般的であろう。つまり、助成法以降、政府と私立大学の関係はコントロール&サポートという図式にシフトしたとみることができる。

経常費の2分の1助成を目標に発足した私学助成は、その後低迷し助成率が低下しつづけ、「僅かな補助金による誘導効果」(黒羽 前掲書、177頁)と形容されるまでにサポートとしての実質を失いつつある。しかし、経常費の1割強とはいえ「私大経営の良心(「国の助成を受けているではないか」という世論によって、個々の私大に節度が生じることによって、質的充実に寄与するメカニズム)」(黒羽 前掲書、176～177頁)という間接コントロールの機能も含め、国からのコントロールを受ける言質を与えている構造は、今日もなお続いているとみることは可能である。しかし、現在はコントロールはさておき、経常費補助率の低下によりサポートは明らかに弱まっている状態である。さらに、平成3年の設置基準の大綱化以降の規制緩和は、大きな方向性をコントロールの弱化へと水路づけている。18歳人口の急増・急減という人口学的変化への対応を私学に依存して進めざるを得なかった文部省にとって、その方向性は必然であったのかもしれない。

れない。今後についていえば、規制緩和という大きな流れに加え、今まで述べてきた人員管理と資金管理の両方の角度から、弱コントロール、弱サポートという方向へ、さらにどんどん進まざるを得ないのではないだろうか。

（２）規制緩和（国土庁地域規制／総務庁行政監察局／行政改革委員会）の影響

その中で、最近の高等教育の外からの規制緩和の動向が与える影響について考えてみる。

第一に、国土庁が主管してきた大都市圏における工場等制限法に関連する大学等の新增設制限についての規制緩和の問題である。規制緩和の影響のうち、地域制限については前述のように、首都圏と近畿圏に代表される、大都市圏の人口をどうするのか、学生の集中を是認するのか否かという問題に帰結する。規制緩和をすると、大都市圏の大規模私学にとって有利な状況が生まれることは歴然としている。規制緩和が適切な競争を保証し、市場原理に任せておけば良い結果を生むのかといえ、これは全面的に肯定できない問題である。大都市圏への学生の集中、その結果としての人口集中による大都市圏－地方の格差拡大、こうした図式は大都市圏地域制限という国土庁が進めてきた政策を肯定する形で、平成12年度以降の高等教育計画でも規制存続という結果になった。結局、ここ20年位の間採ってきた地方分散政策の効果を御破算にすることはなかったわけである（しかし、大都市圏への新增設の規制緩和が見送られた代償的な政策は既に姿を現している。大学審議会で検討され導入が内定している、科目等履修生が単位累積で学士号を取得する新しい途としての最終1学年でも大学に在籍すれば良いという制度は、こうした学習者を定員外で3年間に在籍させ1年だけ学生とするという内容になるが、これは主に大都市圏の大規模私学に定員外で学納金収入を約束するもので、地域制限の緩和が見送られた代替的な政策とみることも可能である）。

第二に、行政改革委員会の規制緩和の審議の流れも、明らかにコントロール弱化の方向を向いている。学科増の際の教員審査の省略は、私学にとっては、やっと国立なみになったという実感で受け止められている。国立大学には学科増での教員審査は従来から存在しなかった。私学だけにこれまで行われてきたのが、やっと廃止されたのである。これは規制緩和の影響として私学に好意的に評価されているが、実際には前審査と科目内容の異同を申請者である私学自身の判断に委ねられているとはいうものの、全科目が前審査と同じケースは専任教員の場合稀であるし、大学院の前審査があっても学部教員審査は省略されない、学部の前審査があっても短大の教員審査は受けなければならないなど、実際の手数は大幅に省略されたという実感まではいかない。しかし、前審査の有効期限が緩和されて、過去5年以内でなければ駄目だったのが緩和され、いったん有資格という判定を受ければその判定はずっと有効であるといったように、全体としての規制緩和は確実に進行していつている。また、新增設の際の学生募集についても、純粹の大学・短大の新設を除き、学部増・学科増の場合は認可前に大学・短大の責任（不認可の場合は既設学部・学科に入学させる）において、従来より早期に開始できるようになりつつある。

しかし、規制緩和の議論というのは、立脚点がどうかということによって全然変わってくる。これまで行政改革の対象になったのは、官と民が競合するエリアというのではなかったように思

われる。ほとんど官が主導権を握っていたセクターに対して民間を参入させようという状態での議論が多かった。ところが、例えば行政改革委員会が同じロジックで高等教育の問題に踏み込んでくるとどういうことになるのか。公共セクターと私学セクターが混在して、歴史的に様々な経緯があってここまできた日本の高等教育の文脈が理解された議論になるのかは疑問が残る。独立採算の私学と、国庫をバックに持ち学納金収入と支出が全くバランスしない国公立が併存する状況で、いたずらに競争原理を強調されても実質的に公正な競争は成立しない。これまでの行政改革で俎上にあがった他の分野との違いをどのように認識、識別した議論になるかは現段階では筆者にはわからない。規制緩和は歓迎される事項も多いけれども、立脚点によってはどちらへ転ぶかわからない。今までの規制緩和自体の効果を相殺してしまう位の不確定的要素をもっているのかもしれないともいえる。

（２）平成12年度以降の臨定後の改組転換がもたらす効果

次に、平成12年度以降の臨定後の影響について考えてみたい。よくよく考えてみれば、天野郁夫が指摘するように、平成12年度以降の臨定後についての大学審議会答申は、どうみても計画放棄であるといえよう。実際、大学審議会の答申の文面でも「計画」から「構想」というふうに名称自体が変わっている。内容的には、一言でいえば“護送船団方式”を放棄するということであろう。最大のポイントは、臨時定員の2分の1が結局は既得権化して、無条件に近い形で全面的に恒常定員化できる内容になったことである。答申は、筆者が予想したものよりも、大幅に規制緩和された内容であった。こうした政策の背後には、平成12年からの5年間を、この期間に私学の自己責任を強調していった、その後に来る“自由競争”への「助走期間」（天野郁夫 進研アド『ビトウィーン』No.131、1997年所収「シンポジウム 21世紀の高等教育を考える」）と位置づけていると解釈すべきであるといわれる。しかし、皮肉を込めた見方をすれば、これは一言でいうと文部省の“壮大な言い訳”であるかもしれない。一つには、将来構想部会の構成をみると、各種の私学団体関係者が非常に多い。私学の言い分を十分反映した議論の上での結論であるから、将来私学がつぶれても自己責任だということを考えたのではないかとさえ思える。

ここまで規制緩和が進むと今後の大学間の生存競争はどうなるのか。私学の経営者の中には、臨定が半分残るといって糠喜びする向きもあるかもしれない。今後の自由競争状況に向けて、何もしないとどうしようもなくなるということに気がついていない私学経営者もいないとは限らない。競争激化の中で、自らの大学の特徴の明確化をやらないことのデメリットというものが今まで以上に増大する。これまでであれば、何も施策を取らなくても、他学も何もしなかったとすれば差はつかず、共存するだけの受験生もいた。個別大学が改革を怠ってきたということは、マクロな観点からの問題ではあっても、個々の経営問題には直結しないで済んできたのかもしれない。

各大学の改革が進まなければどうなるのか。今まで以上にスケールメリット（“カバン”＝資金力に“看板”＝知名度が付随する場合が多い）と立地メリット（“地盤”＝立地条件）が増大することが予想できるであろう。

（３）独立採算の私立と採算無視の国立の“自由競争”が公平な規制緩和か？

自由競争時代が到来することが公正な競争を果たして保証するのであろうか。見落としてはならないのは、現状のままでは独立採算の私立と採算無視の国立が競争する状況であるということである。少なくとも私学は、資金がなければ何もできない。収入が減少すれば、支出を減額するしかない。そのメカニズムというのは、厳然としている。臨時定員の話为例に取れば、国立の教官と話をすると、ポストがどうのという話が多々ある。ところが、私学の関係者と話をすると、やらないと損だという話が一番多い。このセンスの違いは大きい。コスト意識のない大学と、コスト意識の呪縛から逃れられない大学の競争が始まるとどうなるのか。単なる価格競争になる危険性を十分秘めている。それも、原価計算に基づく価格と、“士族の商法”のように採算を考慮しない価格との競争であったとすれば、こうした文脈のままでの規制緩和による“自由競争”が公平な競争といえるだろうか。例えば、イギリスのサッチャー首相当時の高等教育政策が理想とはいわないまでも、国立大学の一定のコスト主義導入なしでの私学との“自由競争”は、公正な競争とはいえないであろう。

（４）学費政策の変化の予兆

規制緩和の結果としての個別大学間の競争激化の一つの方向性が、前述のように単なる価格競争になるとすれば、その価格とは学費である。日本の私学の学費動向については、リクルートが1994年7月に実施した授業料・人件費政策についての理事長アンケート（リクルート『カレッジマネジメント』第69～70号、1994年）の再分析から、「横並び方式」の「スライド主義」であることを明らかにしてきたが、今後私学が学費を値下げするような可能性はどの程度あると考えられるであろうか。

学費政策の変化の予兆というのは、すでに見え始めているといってもよい。私学の支出の最大費目である人件費をめぐる経営政策と比べるならば、学費政策の変更は相対的に容易である。これは規制の強さと関わりがある。例えば、新增設の際に、授業料等の学費が高いといわれても、高いから問題であるとは必ずしも規制しにくい。新增設校の収支は最初の卒業生が出る完成年度には合わなければいけない。極端な収入超過の計画ならば学費が高すぎるということになろうが、学費が高いなりにコストのかかる良い教育をするんだという話は成り立つわけである。設置基準には専任教員数の規定があり、標準設置経費に専任教員給与の標準額まで掲げられている訳であるから、教員数を減らしたり人件費を極端に抑制するというのは現実的に不可能である。従って、規制という観点からみれば、学費政策の転換は、人件費政策よりも比較的やりやすいといえる。

しかし、学費政策の変化は、学費の値下げという直接的な表現で起こるとは言い難い。むしろ、学生タイプの多様化に対応した学費政策の多様化という名目で予兆を示しつつある。例えば、立命館大学の昼夜開講制における1単位あたりの学費制や、北海道の稚内北星短大の社会人学生に対する学費減免制などがあげられる。あるいは、関西大学は平成9年度からⅡ部の修業年限を入学者が4年か6年かを選択して、6年を選択すると4年分の学費を6で割って単価を出したうえで1年当たりの金額を納付するシステムを取っている。これは、文部省流の解釈でいえば、本来

4年で卒業可能な学生が留年する場合の学費に対する減免措置をしているだけだということである。確かに、そういわれればその通りである。しかし、学生からみれば1年当たりの学費負担は軽減されている。考えてみれば、留学生に対する奨学金も、実質的な学費値下げであるとみることもできる。こうした学費政策の多様化という名目での（1年当たり、または総額での）学費値下げという動きが、大手の私学からも始まっているというのは注目すべきことかもしれない。

規制緩和による大学間の競争激化が、こうした動きにつながって行く可能性は十分予想できよう。

（5）産学協同等にみられる国公立と私立のボーダーの接近（設置主体の差より大学差）

もう一つ、ポジティブな意味で規制緩和及びポスト臨定の話で押さえておかなければいけないのは、産学協同等に見られる国公立と私立のボーダーの接近という可能性であろう。

例えば、立命館大学のリエゾン・オフィスであるとか、慶応大学SFCであるとか、早稲田大学の学外連携推進室といった、私学の産学協同型の新たな外部研究資金確保の動きは、同時に国公立大学にもみられる。東京工業大学の創造プロジェクト、筑波大学の筑波リエゾン、北海道大学のアンビシャス・ファンド、さらに会津大学であるとか、こういう形での新しい動きが出てきている。規制緩和後の可能性は、必ずしも設置主体の差だけではない。国立でもできるのならば、なぜ私学が研究だけでなく、他のところで規制緩和に応じた新しいアイデアを出せないのかということが問われるような状態になってきているとも思える。私学にとっては甘えの許されない状況になってきていることも見落とせない。

5. 日本の私学への“自己責任”の重圧

これまでみてきたような状況を考えあわせると、最終的に日本の私学は、臨定後の高等教育の流れとしての「自己責任」の重圧に耐えられるのかということを考えておく必要が出てくる。アメリカの場合は、いうまでもなく市場原理に基づく“自由競争主義”であり、“適者生存主義”が支配する高等教育システムになっている。こうしたシステムを日本の高等教育は実現できるのだろうか。結論を先にいえば、筆者は非常に懐疑的な立場である。仮に実現できるにしても、かなり時間を要するのではないかという見方に立っている。以下でその理由を述べていく。

（1）管理運営体制の問題～オーナー系私学の難しさと教授会経営型私学の難しさ～

まず一つは、管理運営体制の問題である。

日本には、教授会が実質的に経営をやっているのか、経営していないのかよくわからないというようなタイプの大学もあれば、俗に“オーナー私学”といわれる大学も現実に存在する。

まず、オーナー系私学というのは、オーナー的な経営者が理事長であったり、学長であったり、さらにその両方の職を兼ねていることがある。オーナーは実質的に終身的に学校経営に従事する。例えば、大学審議会答申「大学運営の円滑化について」の資料によれば、全国の308私立大学の

中で、24大学では学長任期の制限が存在しない。つまり任期についての規定がなく、実質的に無期限・終身とも解釈できる。その一方で、オーナー私学を全面的に否定するつもりはないが、後継者の問題が難しい点でもある。組織形態が株式会社であれば株券があるわけで、オーナー経営者が経営陣から離れたとしても株主としての立場は保証される。私学の場合は、私立学校法上、5人以上の理事がいて、理事の合議で全ての業務を決定していくことになっている。理事のうち三親等以内は2人までという制限が存在する。この制度は、一定の能力・良識のあるオーナー経営者であれば、経営を継続していくことが可能なシステムである。例えば、夫婦で理事をやったとしたら、(最低数の理事定数5人であれば)残りの3人のうちの1人に賛成してもらえば、全てそのオーナー経営陣の方針通りにやれるわけである。非常に小規模な理事会で、オーナー系私学でやっていくというのは、現実的には建学の精神を一貫して私学の特色として出していくことができるかもしれないし、公益法人であるという法人の特性を理解して運営していくならば、必ずしも問題があるとはいえない。こうした私学では、優秀なリーダーに恵まれると強いリーダーシップが確立しやすく、管理運営が円滑にいく可能性も高いが、もしやり方を間違うととんでもない状況になる。オーナー経営者が学校法人を自らの所有物であるかのような錯覚をもてば、大学を“私の学校”だと思いつまむわけである。そうなれば、公益法人であることを見失うような非常に危険な部分をもっている。

ところが文部省のコントロールの現状をみると、禁治産者は理事に就任できないが(前述の文部省への役員変更届に身分証明書を添付することになっている)、理事の資格審査は新增設の際にも存在しない。理事長、理事の名簿は提出しなければならない。しかし、学長、学部長のように、履歴書や研究業績書を出して、実質的な審査の対象となっているとはいえない。この部分をコントロールしないメカニズムであると、学校法人という公益法人の性格も理解していなければ、教育自体に知識・識見がない人物であっても理事になりうる可能性が、オーナー私学に限らずあるともいえ、いったん理事会構成が不適正なものになると、学校法人の独自性の尊重という大義名分の下に、大きなスキャンダルでも発生しない限り問題が表面化せず、非常に大きな問題に発展する危険性があるということかと思われる。

一方、教授会支配の強い大学でいえば、大学審議会の「大学運営の円滑化について」では、要するに、組織として時宜に応じた適切な意志決定を行ない、実行に移す体制を整える必要があるということを強調している。そのことをいうがための前置きの中に出てくるキーワードを具体的に引き出してみると、「学長のリーダーシップ」、「学長の任期」、「学長補佐体制」、「学部横断的な組織」、「学長の教育研究経費への発言権の強化」、「学長の人事権強化」といった内容となる。これらの内容から、その背後にある学長権限の強化を必要とする論理を読み取ってみると、“学部教授会への不信任”と“私学経営者への不信任”ということが根底にあるのではないかと思わざるをえない。教授会も理事会も信用できないから、せめて学長がしっかりしなければ、これからの自己責任の状況の中で私学がたちゆかなくなる、ということを考えて出された答申かと邪推したくなる。特に、国立大学を想定して学部教授会の支配に対する文部省や大学審議会の警戒感

こうした管理運営体制の基盤の問題は、自己責任の状況下では学生にしわ寄せがいきかねない不安定要因であるといえよう。

（２）ノーサポートに耐えられる財政基盤（資金管理）の有無

第二に、資金管理に関わる問題がある。日本の私学が、補助金収入が漸減し続ける状況下において、ノーサポートに耐えられる財政基盤をもっているのかということである。日本の私学は、過去の経緯からみて、財政的にも心理的にも機関補助からは脱却できないと思われるし、機関補助をやめるとなれば私学の総力を上げて政治的な働きかけを行ってでも、これは必ず死守しようとする。過去の経緯に問題は確かにある。私学助成制度ができた時に、方向性を誤った大学というのは二タイプあると思う。一つのタイプは、それまで国立大学に追いつけ追い越せという形で人件費が低いと思っていた私学が、この助成金をほとんど人件費に注ぎ込んだケース。これは大手の私学にも少なくない事例であると思われる。もう一つのタイプは、補助金で財政余力ができたために収入に対する感覚が受け身的になり、受験料収入というのは恒常的な収入であると錯覚した大学であろう。これらの二つのタイプの大学は、補助率の低下や受験生数減少によってかなり厳しい状況に立ち至っているのではないかと推論できる。

前述したように、補助金を受給するより定員の２倍の学生を入学させる方が収入は大きい。こうした状況の中で、なぜ私学が補助金なしへと踏み切らなかったかという理由は、補助金への単なる財政的依存だけでなく、機関補助への心理的依存と関係していると思われる。日本の私学の多くは、新增設に対する許認可制度などの政府のコントロール・システムに対し、不満を抱いているものの、一方でそれは仕方がないものだと思っているのではないだろうか。その文脈でいえば、今の段階で補助金をもらわないというのは、大学が、何らかの問題を起こしたか、定員を無視して無茶な教育をやっているというように世間に思われること、すなわちマイナスの“スティグマ”を押されることを極端に恐れている側面があるのではないだろうか。

機関補助から脱却できない理由の二点目は、日本の私学の人件費比率が高いということであろう。近年、定年年齢の切り下げの動きがどんどん顕著になってきている。この人件費問題は、確実に緊急的な問題になってきている。教員の人員整理の徴候もはっきりみえ始めている。短大を４年制大学に改組転換で移行する際に、教員審査を通りそうもない専任教員をどうするのか。例えば、講義をもたないで、生涯学習センターをつくって５年間は給与は出す。ただし、５年たったら独立採算までもっていくか、辞職するかどちらかにして下さい、といった話すら実際に耳にしたことがある。それほどに人件費という財政的負担が重荷になってきている。

これまでの日本の私学は、経営というものが本当の意味では不在であったのかもしれない。収入が不足し始めたり、収入を増やしたくなったら、授業料を値上げするか、はたまた新增設して定員を増やすというやり方ですんできた（リクルート「理事長アンケート『人事政策と今後の財務』」「カレッジマネジメント』前掲号参照）。本気で経営を考えなくても、なんとか高等教育規模の拡大路線でやってこれたということが背景にある。それだけに今後の状況は深刻である。

新しい収入源としてのリエゾン・オフィス方式のような方法にも限界・課題がある。仮にその

ような方式をとろうとした場合に、全ての大学でとれるのか、あるいはとるべきかという問題がある。日本中の大学が研究で資金が集まるような教員と施設、設備をもつことが妥当か。筆者はそれが必ずしも妥当とはいえないと思う。やはり、高等教育システム全体の中での役割分担、機能分担というのは必要になってくる。

収入源の新しいものとしては何が考えられるのか。一つには寄附金かもしれない。大口の企業等からの寄附金は確かに集まらなくなったといわれる。金利がこれだけ低いと、寄附金で基金をいくらつくっても、運用の果実が少なくてどうしようもない。そうだとすれば、毎年少しずつでも継続的に寄附金を出してくれる“足長おじさん”のような存在の確保が重要になってくる。前述のような999,999円までの寄付者をいかに集めるか。しかし、現状では私学に寄付をする者に対するインセンティブはないといってもよい。民間や個人から寄付金を引き出していくインセンティブを考えないと、いつまでたっても補助金依存からは脱却できないのかもしれない。

補助金というのは、公金を受領するという意味で、政府が私学をコントロールする論拠になっており、ある意味では最も危険なお金だともいえる。しかし、これは同時に最も魅力的な財源だともいえる。最も危険なお金であることは知っていて受領し、それに依存しているわけであるから、日本の私学にとってこれからの脱却は困難であろう。また前述のように、補助金をもらえないという“スティグマ”が怖いわけでもある。補助金がもらえないと、現状では私学にマイナスの効果しかない。補助金カットは避けたいし、逆に、「高等教育を下支えしているのは私学であって助成してもらうのは当然だ」と思っている私学関係者は多い。リクルートの調査によると、現在の補助金が「少なすぎる」と思っている私学経営者は、短大で75%、大学で82%にのぼる(リクルート 前述調査)。

以上のようなことから、資金管理の側面では、日本の私学は簡単には自立主義モデルには移行しないということが予想できる。

(3) コントロール手段としての定員管理の有効性

次に、定員管理の観点から“自己責任”について考えてみたい。定員管理というこれまでのコントロール手段は有効であったのか、今後も高等教育の質的水準維持に有効な手段であるのか。前述のように、資金管理の側面では補助金が次第に目減りしていけば、私学にとって魅力がなくなっていく可能性も少なくない。こうしたことを考えると、最後に残る文部省の私学に対するコントロール手段は新增設許認可権限かもしれない。ところが、新增設に関してのコントロールも、今後予想される学部、学科のリストラ型の改組転換の必然性が強まっていく状況になって、従来のコントロール機能を維持あるいは強化できるのか。“何もしない”あるいは“何もできない”、つまり、許認可が得られなければ新しい生き残り策が打てない状況になってくると、今まで以上にコントロール機能が強化されるという見方も一面では成り立つかもしれない。しかし逆に、臨時定員を抱えるすべての私学が定員の恒常化の方策として、1年審査で実現可能な学科増または収容定員増ばかりを行おうとすれば、教員審査も実質的には実施困難な状態になり、実際にはコントロールが機能しなくなるということになりかねない。政策的に、文部省や大学審議会がどち

らのスタンスなのか真意ははかりかねるが、今までの総論的な自由競争、自己責任との関係でいくと、コントロールが弱化していくことをやむを得ないと考えているとも受け取れる。

もう一つ、政策的な方向性について怖いと思うことは、零細規模の大学、短大の単独校の新設をしていくリスクについてである。この点について、政府はどう考えているのかは非常に気になる。筆者なりに試算をしてみても、短大で500人、4年制大学で1000人の学生がいないと経営が安定的に成り立つはずがないという結果になる。ところが、既設学部をもっているとか、既設校をもっていれば別であるが、入学定員100人や200人の短大や大学が、続々と新設され続けている。この規模では独立採算で経営が上手くいくことは期待できないだろうと思われる。“自由競争”や“自己責任”で“自然淘汰”に任せるという発想があるのかもしれないが、新增設というチャータリングの時に、こうした規模の計画を許しておいて大丈夫なのかという心配を感じないでもない。この規模であることに加え、補助金受給のための定員超過率の抑制や新增設申請の際の定員超過率の上限設定（学部・学科新增設で1.5倍未満、大学院新增設で1.3倍未満）によって、定員超過を行うことが困難になると一層零細規模の大学、短大の経営は困難になっていく。

文部省の行っている高等教育政策は、大学がつぶれ始める時代が到来した場合の、壮大な“言い訳”（私学の言い分を極力聞いたうえで規制緩和をおこなって、そのような状況下で、18歳人口も減少していくことを承知の上、大学等を設置したい学校法人には、基準さえクリアしてれば設置を認可する。“自己責任”で大学を設置し、運営した結果、“自由競争”に敗れ、倒産したとしても、設置者である学校法人の“自己責任”であり、文部省の責任ではない、という論理）のための規制緩和だと解釈すれば、それでもいいのかもしれない。

もう一つの将来予測としては、定員管理ということ自体が意味をもたなくなる可能性がある。短大で起こり始めているように、いくら定員をもっていても充足できなくなれば、定員充足率が下がり補助金受給でも不利になる。そうすると、私学の経営陣の関心が、入学定員ではなく入学者数、在籍者数の方に関心が移行していくと推測できる。定員割れのように収入が減少していく場合もあれば、科目等履修生のように定員枠外で学納金を支払ってくれる学習者の受け入れによって定員外の学納金収入が増加していく場合もありえる。生涯学習への要請の高まりとあいまって、大都市圏の私学を中心に、社会人などからなる科目等履修生が増加していくことも予想できる。そういう学習形態－学費納付形態が増加していくと、定員がどういう意味をもつのかということが、新たな問題として発生してくるであろうと思われる。

さらには、現状としては十分整備されてはいないが、学生の流動性を想定したシステムが完備されなければ、定員は経営に行き詰まった大学からの転学受け入れが始まる状況がきた時に混乱が必至である。いずれ定員確保が難しくなり、大学がつぶれ始めた時に、文部省にとって、救済しなければいけない最低限の対象が学生だとするならば、他大学に学生を受け入れてもらわなければ困る状況がおこるであろう。

現実には、阪神大震災の際に、関西の大学生で被災して困っている人を受け入れるとした大学があったり、震災特別入試を行う大学が少なくなかった。これは、学生や受験生には歓迎されたかもしれないが、地元の私学にとっては震災被害に加え、受験生・学生減が重なって大変なダメージ

ジであったと思われる。しかし、近い将来、どこかの大学が経営困難になり、学生を救済しなければいけないという事態が発生し、本学は定員超過率が1.3倍まで達しているから受け入れられないといったことが起こるとすれば、そのような文脈からも定員という意味を考え直さざるを得ない状況がくるかもしれない。

定員制による文部省のコントロールというのは、いい意味でも悪い意味でも強力な統制機能をもってきたといえるのかもしれない。高等教育の拡張期においては私学の規模拡大のために、減少期においてはリストラのため、このチャーターリングというハードルのもつ意味は大きかったと思われる。日本の私学の成熟度が十分であるならば、自己責任や自由競争に役割を委ねればよいわけであるが、日本の私学の自立性には大学ごとのばらつきがあり、玉石混交の状況だといわざるをえない。いわば日本の私学高等教育システム自体が、開発途上であるといっても良いかもしれない。そういう状態であるならば、定員管理というコントロールの弱化というのは両刃の剣ともいえる。

（４）公共性と経営の両立と文部省の機能

最後に、公共教育機関としての高等教育諸学校の品質管理についての、政府の公共性の担保の責任について簡単に触れておきたい。これまでの文部省とは、私学にとって煙たい存在であったことは疑問の余地はない。しかし、大学の執行部や学校法人からすれば、場合によっては学内対策のための外圧として利用してきた側面も否めない。確かに、細かい点で、何故こんなことまで統制するのかという声を耳にすることは少なくない。しかし、前述のように、私学をどういう人間が経営するかということについて審査すらない現状である。私立高等教育機関の公共性の担保とは一体何によって保証されているのか。現状とすれば、保証が確保される安全装置は十分とはいきれない。そうした現状を考えていった場合に、大学の使命と経営を両立させるために、外圧が必要な場面も出てこよう。教授会においても、理事会においても、文部省がこういつているからといわれると、しぶしぶ従うという向きも無視できない。いうならば、例えば悪いが文部省は“悪代官”であったのかもしれない。“自由競争”や“自己責任”が即時に機能するとは限らない。当面、コントロールやサポートの弱化という方向性はあるにせよ、文部省には“悪代官”になりつづけてもらう必要性が残っているともしえる。理事会は全ての業務が決定できるから何を決定しても「私学の独自性だ」と独善的な判断をしたり、理事長はオールマイティの権限をもっているのだと錯覚する経営者が出てくる可能性がある。そうした事態をコントロールする手段・メカニズムがなければ、問題が発生してからではどうしようもない。こうしたリスクが払拭できる目処が立たない限り、文部省が政策責任を回避することは当分の間は避けるべき事態だと思われる。

こうした文脈でいえば、今後予想される状況というものを十分シミュレートして考えてみれば、日本の高等教育システムは、“助走期間”なしに“自己責任”を強調した“自由競争”に突入するのではなく、あるいは今までのフレームワークだけで存続するのでもなく、政府と大学の関係を再理論化する段階にあるのではないだろうか。